

31.12.2003

1325/4/01

Beslutsfattare: Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio

Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Håkan Stoor

ÅTERLÄMNANDE AV BARN ENLIGT HAAGKONVENTIONEN

1

KLAGOMÅLET

Klaganden anförde 7.5.2001 ett klagomål, i vilket han kritiserade socialdirektören i Mariehamn. Enligt klagomålet hade socialdirektören förhalat verkställigheten av ett beslut som gällde återlämnande av klagandens barn från Åland i enlighet med den s.k. Haagkonventionen (Konventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn 25.10.1980, 644/1994 – FördrS: 57).

2

UTREDNING

Stadsstyrelsen i Mariehamn har inkommit med ett utlåtande och en utredning med anledning av klagomålet.

Klaganden har bemött stadsstyrelsens utlåtande och utredning.

Landskapsfogden i landskapet Åland har hörts per telefon. Jag har även haft tillgång till de fogdens anteckningar och övriga handlingar vid fogdeämbetet som ansluter sig återlämnandet av klagandens barn.

Med anledning av landskapsfogdens yttrande vid hörandet och de anteckningar från handläggningen av ärendet som hon tillställde mig, har socialdirektören, verksamhetschefen och omsorgschefen inkommit med förklaringar. Därtill har socialnämnden i Mariehamn inkommit med ett utlåtande.

3

AVGÖRANDE

Enligt min uppfattning har socialdirektören, omsorgschefen och verksamhetschefen förfarit lagstridigt i samband med att de i februari 2001 lämnade landskapsfogden handräckning för verkställighet av ett förordnande om återlämnande av klagandens barn enligt Haagkonventionen. De överskred sina befogenheter genom att inleda en utredning om huruvida det förelåg hinder för verkställigheten. Detta ledde till att verkställigheten fördröjdes i strid med lagstiftningens och konventionens syfte, som är att olovligt kvarhållna barn snabbt skall återlämnas. Det finns därför anledning att rikta allvarlig kritik mot deras förfarande.

4

MOTIVERINGAR

4.1

Händelseförloppet

Helsingfors hovrätt beslöt 22.1.2001 att klagandens två barn, födda 1992 och 1993, skulle återlämnas i klagandens och barnens mors gemensamma vård i X. Barnens mor hade rest med bamen från X till Finland i juli 2000 och olovligt kvarhållit barnen på Åland på det sätt som avses i 32 § lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983, här efter "vårdnadslagen"). I beslutet konstaterades att det inte i ärendet hade framkommit sådana omständigheter som avses i 34 § vårdnadslagen, på grund av vilka ansökan om återlämnande av barnen borde avslås.

Med stöd av 43 § 2 mom. vårdnadslagen sände hovrätten beslutet till Ålands tingsrätt och meddelade att ansökan gjorts innan ett år förflutit från det olovliga kvarhållandet av bamen. Tingsrätten skulle enligt beslutet se till att ärendet verkställs i brådskande ordning.

Ålands tingsrätt förordnade 25.1.2001 att vederbörande utmätningsman i brådskande ordning skulle verkställa hovrättens beslut. Verkställigheten skulle ske genom att barnen hämtas och utan att motparten hörs.

Landskapsfogden på Åland beslöt 9.2.2001 att barnen skulle hämtas 16.2.2001. För detta begärde hon handräckning av de sociala myndigheterna.

Den 13.2.2001 sände omsorgschefen och verksamhetschefen ett brev till landskapsfogden, enligt vilket företrädare för barnskyddsmyndigheterna vid socialkansliet i Mariehamn fann det oacceptabelt och emot FN:s barnkonvention att hämtning av barnen skulle verkställas innan dom angående tillfällig vårdnad hade fattats och barnen förberetts på vad domen innebär. Enligt brevet hade det varit omänskligt att utsätta barnen för en hämtning från modern. Därför krävde omsorgschefen och verksamhetschefen att verkställigheten uppskjuts tills dom fattats och barnen fått tillräcklig tid att förbereda sig. Omsorgschefen och verksamhetschefen hade förutom sina tjänstebeteckningar även angivit att de undertecknade brevet i egenskap av socialdirektörens ställföreträdare.

Den 14.2.2001 meddelade fogden att tidpunkten för hämtningen skjuts upp till 21.2.2001. Den 20.2.2001 överlämnades ett utlåtande till landskapsfogden, undertecknat av omsorgschefen och verksamhetschefen, den förre i egenskap av verksamhetsledare och vik. socialdirektör, den serare i egenskap av socialarbetare, omsorgschef. Enligt utlåtandet var det undertecknarnas absoluta uppfattning att barnen var klart medvetna om att beslut skall tas i fråga om vårdnad och umgänge och att de för sin ålder är tillräckligt mogna för att ha sin egen åsikt i frågan. Barnen hade klart och tydligt uttryckt sin vilja att i detta skede inte flytta till pappan i X. Därför ansåg omsorgschefen och verksamhetschefen med hänvisning till 2 § lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt (619/1996, här efter "verkställighetslagen") att verkställigheten inte skulle ske mot barnens vilja.

Den 21.2.2001 gjorde landskapsfogden ett försök att hämta barnen. Enligt protokollet konstaterades att barnen inte var på plats och att verkställigheten uppskjuts till 26.2.2001. Dessutom antecknades att socialkansliets personal hade vetat att barnens mor och barnen inte skulle vara på plats, men de hade inte meddelat detta till landskapsfogden.

Den hämtning som skulle äga rum 26.2.2001 inställdes, eftersom klagandens advokat hade meddelat landskapsfogden att barnen befann sig i X tillsammans med sin mor.

4.2

Landskapsfogdens uppfattning om de sociala myndigheternas förfarande

Landskapsfogden hördes 2.10.2003 per telefon av en jurist vid mitt kansli. Landskapsfogden kunde inte uttala sig om huruvida socialdirektören uppfyllt sina uppgifter i anslutning till de ovan nämnda händelserna. Landskapsfogden hade endast haft kontakt med socialdirektören per telefon, eftersom denna befann sig på semester vid tidpunkten för händelserna. Däremot ansåg landskapsfogden att socialarbetarna inte uppfyllt sina uppgifter. Hon hade meddelat dem att de normala reglerna inte kan tillämpas i ett fall som gäller Haagkonventionen, utan att särskilda regler skall tillämpas för att verkställigheten skall ske snabbt. Socialmyndigheterna hade direkt motsatt sig verkställigheten. Genom att de genast från början ställt sig på tvären, hade de försvårat landskapsfogdens arbete och förorsakat ett dröjsmål i handläggningen av ärendet.

4.3

De sociala myndigheternas förklaringar

Socialdirektören bestrider påståendena om att hon inte skulle ha medverkat till verkställigheten. Hon framhåller att socialförvaltningen självfallet skulle medverka och trygga barnens rätt.

Enligt socialdirektören initierades ärendet då landskapsfogden efter tingsrättens beslut tog kontakt med socialdirektören, som inledde förlikningsförhandlingar mellan parterna. Förhandlingarna ledde dock inte till resultat. Landskapsfogden meddelade 9.2.2001 att hämtningen skulle äga rum 16.2.2001. De sociala myndigheterna ordnade ett möte med modern 13.2.2001. Under samtalet med modern framkom att hon ansåg att barnen inte vill resa tillbaka. För att socialvårdsmyndigheten skulle hinna klarlägga huruvida det finns hinder för verkställigheten enligt 46 § 2 mom. vårdnadslagen, framställdes en begäran om till fogden om uppskov med verkställigheten.

Omsorgschefen och verksamhetschefen fick därefter instruktioner från mentalvårdsbyrån om hur ett hörande av barnen bör utformas. Barnen hördes vid enskilt samtal 15.2.2001. Utgående från samtalet med barnen upplevde socialvårdsmyndigheten att det förelåg hinder för verkställighet.

Dagen efter det resultatlösa hämtningsförsöket 21.2.2001 tog barnens mor kontakt med de sociala myndigheterna och meddelade att hon frivilligt ämnade resa till X. Personalen gav henne då upplysningar om skyddshem i X. Senare

meddelade modern att hon befann sig i X tillsammans med barnen och 26.2.2001 informerades fogden om detta.

Socialdirektören framhöll att hon vid tidpunkten för landskapsfogdens beslut 9.2.2001 var på semester. Hon var dock i ständig kontakt med omsorgschefen och verksamhetschefen. Alla tre var således eniga om de beslut och åtgärder som vidtogs i ärendet. Enligt delegeringsbestämmelserna inom socialförvaltningen delar omsorgschefen och verksamhetschefen på socialdirektörens uppgifter när hon är borta.

Verksamhetschefen och omsorgschefen bestrider att de skulle ha försummat sina skyldigheter vid handläggningen av ärendet. De var medvetna om att ärendet skulle handläggas skyndsamt. Det att de hade en annan uppfattning än fogden om förutsättningarna för verkställigheten medförde inte att de skulle ha vägrat medverka eller att ärendet skulle ha fördröjts.

4.4

Lagstiftningen

Enligt 2 § grundlagen skall lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Enligt 21 § grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål.

Enligt artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter (20.11.1980, FördS 60/1991) skall barnets bästa komma i främsta rummet i alla åtgärder som rör barn. Å andra sidan skall konventionsstaterna enligt artikel 11 i samma konvention bekämpa olovligt bortförande och kvarhållande av barn i utlandet. För detta syfte skall konventionen främja ingåendet av bilaterala eller multilaterala överenskommelser eller anslutning till befintliga överenskommelser. I enlighet med principen i artikel 11 har Finland anslutit sig till bl.a. Haagkonventionen (jf. regeringens proposition 60/1993, avsnitt 7.4).

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (4.11.1950, 439/1990 – FördS: 19) har var och en rätt att åtnjuta respekt för sitt privat- och familjeliv. Enligt praxis från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna skall artikel 8 i ärenden som gäller återförening mellan föräldrar och barn tolkas i belysning av Haagkonventionen, som förutsätter att staterna vidtar åtgärder för att säkerställa att barn snabbt återlämnas (t.ex. Sylvester v. Austria 24.4.2003, p. 54-60).

Bestämmelserna i Haagkonventionen har införts i finsk rätt genom 5 - 7 kapitlet vårdnadslagen (186/1994, ändr. 620/1996). Konventionens syfte är att garantera att ett barn som olovligt bortförts eller kvarhålls snabbt och säkert återlämnas till den lagliga vårdnadshavaren (artikel 1 a i konventionen och regeringens proposition 60/1993, motiveringarna till 5 kap. vårdnadslagen).

Enligt 30 § vårdnadslagen skall ett barn som befinner sig i Finland och som olovligt förts bort från den stat där barnet var bosatt eller som olovligt kvarhålls här förordnas att omedelbart bli återlämnat. Förordnandet meddelas av Helsingfors hovrätt (31 §). Hovrätten kan avslå en ansökan om återlämnande

endast på de grunder som anges i 34 § vårdnadslagen, häribland att domstolen konstaterar att barnet motsätter sig återlämnande och att det har uppnått en sådan ålder och mognad att det är skäl att fästa avseende vid dess åsikt.

Den behöriga tingsrätten skall utan att motparten hörs förordna att hovrättens beslut om återlämnande verkställs genom att barnet hämtas (44 § och 46 § 1 mom. vårdnadslagen). Bestämmelsernas syfte är att säkerställa att återlämnandet sker effektivt. Vanligen skall barnet förordnas att genast hämtas (regeringens proposition 60/1993, motiveringarna till 46 §).

Om det är fråga om ett förordnande som gjordes innan ett år förflutit från det att barnet olovligen bortfördes kan verkställigheten av förordnandet lämnas därefter endast om barnet motsätter sig återlämnandet och har uppnått en sådan ålder och mognad att det är skäl att fästa uppmärksamhet vid dess åsikt (46 § 2 mom. vårdnadslagen). I övrigt skall vid verkställigheten iakttas lagen om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt (619/1996) (46 § 1 mom. vårdnadslagen).

Enligt 21 § verkställighetslagen hör verkställigheten till utmätningsmannen när domstolen har bestämt att barnet skall hämtas. Enligt 32 § i samma lag skall socialvårdmyndigheten på utmätningsmannens begäran lämna handräckning som behövs för verkställigheten.

4.5

Bedömning

Det är ostridigt att det i detta fall var fråga om verkställighet av ett förordnande, som hade meddelats på en ansökan som gjordes innan ett år förflutit från det att barnen olovligen bortfördes. I så fall kan verkställigheten endast lämnas därefter på grund av att barn som uppnått en tillräcklig ålder och mognad motsätter sig verkställigheten (46 § 2 mom. vårdnadslagen).

Bedömningen av barnets ålder och utvecklingsnivå ankommer i första hand på hovrätten, som enligt 39 § 1 mom. vårdnadslagen i sådana fall skall höra barnet med hjälp av de sociala myndigheterna. I detta fall hade Helsingfors hovrätt 22.1.2001 konstaterat att det inte hade framkommit sådana omständigheter på grund av vilka ansökan borde avslås. Detta måste enligt min uppfattning vara starkt vägledande för de verkställande myndigheterna, med tanke på att verkställigheten ägde rum omedelbart efter att förordnandet hade utfärdats.

Det är visserligen inte helt uteslutet att frågan om barnets rätt att motsätta sig verkställigheten även aktualiseras i verkställighetsskedet. Då torde det främst vara fråga om att ett barn som uppnått en tillräcklig ålder och mognad, men som i hovrätten inte motsatt sig återlämnande, senare ändrar sig. Enligt min uppfattning är det dock utmätningsmannen som beslutar i denna fråga, eftersom denne ansvarar för verkställigheten. De sociala myndigheternas främsta uppgift är att lämna utmätningsmannen handräckning vid hämtningen.

Enligt min uppfattning är det förenligt med lagstiftningens syfte att de sociala myndigheterna inom ramen för ett handräckningsuppdrag försöker förmå den

person som olovligen kvarhåller barnen att frivilligt iaktta beslutet om återlämnande (jf. regeringens proposition 96/1995, motiveringarna till 29 §, sedermera 32 §). Däremot skall de inte utreda förutsättningarna för verkställigheten. Därför överskred de sociala myndigheterna i Mariehamn sina befogenheter då de på eget initiativ inledde en utredning om huruvida det förelåg hinder för verkställigheten. Deras lagstridiga förfarande ledde till att den hämtning som fogden hade bestämt att skulle äga rum 16.2.2001 blev uppskjuten till 21.2.2001, och även då blev hämtningsförsöket resultatlöst.

Med hänvisning till det ovanstående anser jag således att socialdirektören, omsorgschefen och verksamhetschefen har förfarit lagstridigt i samband med att de lämnade landskapsfogden handräckning vid verkställigheten av förordnandet om återlämnande av klagandens barn. Genom sitt förfarande har det motverkat Haagkonventionens och vårdnadslagens syfte, som är att olovligt kvarhållna barn snabbt skall återlämnas. Det finns därför anledning att rikta allvarlig kritik mot deras förfarande.

5 ÅTGÄRDER

Jag meddelar socialdirektören, omsorgschefen och verksamhetschefen min uppfattning om att de har förfarit lagstridigt på det sätt som framgår ovan av punkt 3 i beslutet. I detta syfte sänder jag dem en kopia av detta beslut. Med tanke på framtiden fäster jag deras uppmärksamhet vid bestämmelserna om återlämnande av barn i vårdnadslagen samt vid att rådgivning i dessa frågor kan erhållas från justitieministeriet, som i Finland är den centralmyndighet som avses i Haagkonventionen.
